

PENGARUH KOMPETISI PENGADAAN PUBLIK TERHADAP BELANJA PEMERINTAH (STUDI EMPIRIS PADA PUSAT LAYANAN PENGADAAN SECARA ELEKTRONIK KEMENTERIAN KEUANGAN)

Asep Rudi, Haryanto¹

Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Diponegoro
Jl. Prof. Soedharto SH Tembalang, Semarang 50239, Phone: +622476486851

ABSTRACT

This study is aimed to explore the impact of competition in public procurement on government expenditure. Using competitive bidding model adapted from previous research this study tries to analyze the effect of competition in terms of number, distance and net assets of bidders and project size on construction cost. Using data on e-tendering process of 50 construction projects in the e-procurement unit in Ministry of Finance, linear regression analysis proves that under competitive e-tendering process number and net assets of bidders and project size negatively effect construction cost. However, the distance of bidders has no effect on construction cost. This study also proves that those variables simultaneously effect construction cost. This results then show that competition in public procurement negatively effects government expenditure.

Keywords: competition, public procurement, government expenditure, e-procurement.

PENDAHULUAN

Selama beberapa tahun terakhir, tuntutan publik terhadap efisiensi belanja pemerintah mengalami peningkatan yang signifikan. Tuntutan tersebut bukan hanya isu nasional, tetapi juga merupakan isu global yang timbul karena besarnya uang yang digunakan untuk belanja pemerintah dan fakta bahwa uang tersebut berasal dari rakyat (Hui, *et al.*, 2011). Publik menuntut pemerintah untuk meningkatkan efisiensi karena menganggap bahwa tingkat kebocoran keuangan negara yang terjadi melalui belanja pemerintah sangat tinggi. Salah satu penyebab utama tingginya tingkat kebocoran keuangan negara adalah praktik pengadaan publik yang tidak kompetitif. Praktik pengadaan publik yang tidak kompetitif dapat mengurangi minat pengusaha untuk ikut serta dalam tender dan memberikan peluang bagi pegawai pemerintah untuk melakukan kolusi dengan pengusaha yang ikut serta. Hal ini dapat mengakibatkan kerugian yang substansial pada anggaran pemerintah karena pemerintah mungkin akan membayar harga yang terlalu tinggi dan memberikan kontrak kepada perusahaan yang kinerjanya buruk (Ohashi, 2009).

Sebagai respon atas persoalan di atas pemerintah di banyak negara mendorong upaya pengenalan kompetisi dalam organisasi yang menyediakan layanan publik dan lebih luas lagi dalam pengadaan publik (Armstrong dan Sappington, 2006). Pengembangan tender yang kompetitif di seluruh dunia merupakan ilustrasi yang bagus untuk masalah ini (Amaral, Saussier dan Billon, 2011). Banyak negara telah mengembangkan dan mengimplementasikan prosedur dan praktik pengadaan publik yang dapat meningkatkan kompetisi, termasuk Indonesia. Sejak beberapa tahun terakhir, pemerintah melalui Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) telah mulai mengembangkan dan menerapkan sistem pengadaan secara elektronik (*e-procurement*).

Meskipun implementasi *e-procurement* dipercaya dapat meningkatkan kompetisi pengadaan publik dan pada akhirnya akan meningkatkan efisiensi belanja pemerintah, pengujian secara empiris atas pengaruh kompetisi pengadaan publik terhadap belanja pemerintah sampai saat ini belum banyak dilakukan. Kurangnya penelitian tentang hal tersebut mungkin diakibatkan oleh sulitnya memperoleh data tentang pengadaan publik. Meskipun demikian, terdapat beberapa penelitian yang telah dilakukan sebelumnya antara lain Amaral (2011), Ohashi (2009), Bajari (2003), dan Kamins (2002). Kurangnya penelitian tentang masalah ini, khususnya di Indonesia,

¹ Corresponding author

menimbulkan celah penelitian (*research gap*) yang mendorong penulis untuk melakukan penelitian ini.

Penelitian ini menggunakan data tentang 50 tender pekerjaan konstruksi yang dilakukan melalui fasilitas *e-tendering* di Pusat Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE) Kementerian Keuangan. Penelitian ini kemudian mencoba mengembangkan sebuah model pengadaan yang kompetitif (*competitive bidding*) yang diadaptasi dari model yang telah dikembangkan oleh para peneliti sebelumnya. Model ini melihat kompetisi pengadaan publik dari empat sisi yang berbeda yaitu dari sisi jumlah, jarak, dan aset bersih peserta tender (*bidder*), serta dari sisi nilai pekerjaan (*project size*) yang ditenderkan. Sementara itu, belanja pemerintah akan diidentifikasi menggunakan biaya konstruksi (*construction cost*) yang tercermin dalam nilai penawaran pemenang (*winning bid*). Selanjutnya, model tersebut diterapkan pada data untuk mengetahui pengaruh jumlah, jarak, dan aset bersih peserta tender, serta nilai pekerjaan terhadap biaya konstruksi publik. Pengaruh jumlah peserta tender terhadap biaya konstruksi merupakan fokus utama penelitian ini karena jumlah peserta tender merepresentasikan kompetisi dalam tender.

KERANGKA PEMIKIRAN TEORITIS DAN PERUMUSAN HIPOTESIS

Dari perspektif teori kompetisi (*competition theory*) dan teori lelang (*auction theory*), penawaran peserta lelang akan ditentukan oleh preferensi pribadi, preferensi orang lain, dan kualitas intrinsik objek yang dilelang (Milgrom dan Weber, 1982). Dalam suatu pelelangan, peningkatan kompetisi menghasilkan penawaran yang lebih agresif karena setiap peserta potensial akan berusaha memenangkan persaingan dari lawannya (Athias dan Nunez, 2007). Bajari (2003) menyatakan bahwa peserta dalam suatu tender dapat bersifat asimetris, artinya biaya antar peserta tender bisa berbeda. Perbedaan biaya antar peserta tender merupakan hal yang biasa terjadi dalam suatu proses pengadaan dan dapat diakibatkan oleh lokasi perusahaan, batasan kemampuan, atau tingkat pengetahuan (*familiarity*) dengan aturan setempat (Bajari, 2003). Penelitian oleh Kamins, Dreze, dan Folkes (2004) menemukan bahwa tender dengan tingkat ketidakpastian tinggi (tidak ada sinyal harga) menyebabkan tingginya harga akhir.

Dari perspektif teori akuntabilitas publik, tindakan pemerintah berkaitan dengan alokasi anggaran merupakan subjek akuntabilitas. Akuntabilitas berkaitan dengan kontrol dan kemampuan untuk mempertanggungjawabkan (Vries dan Sobis, 2010). Dari perspektif politik akuntabilitas berarti bahwa mereka yang memiliki kekuasaan harus dapat mempertanggungjawabkan tindakannya kepada publik, baik secara langsung maupun tidak langsung (Therkildsen, 2001). Dari perspektif keuangan, akuntabilitas merupakan konsep keuangan yang telah mendapatkan perhatian dan penekanan dalam literatur akuntansi dan keuangan publik di era modern karena ketiadaan akuntabilitas dapat membuka keran korupsi, penyimpangan dan mismanajemen sumber daya publik (Raimi, Suara dan Fadipe, 2013). Akuntabilitas tidak akan terjadi dalam suatu organisasi publik atau swasta tanpa adanya catatan akuntansi dan sistem pengendalian internal yang memadai. Dengan kata lain, Tidak adanya metode dan sistem akuntansi berarti tidak adanya akuntabilitas (Raimi, Suara dan Fadipe, 2013).

Teori legitimasi (*legitimacy theory*) menyatakan bahwa organisasi bertanggungjawab untuk mengungkapkan apa yang dilakukannya kepada stakeholder, terutama publik, dan memberikan pembenaran atas keberadaannya di tengah-tengah masyarakat (Wilmshursts dan Frost, 2000). Legitimasi adalah suatu kondisi atau status yang terjadi ketika sistem nilai suatu entitas selaras dengan sistem nilai dari sistem sosial yang lebih besar dimana entitas tersebut menjadi bagian di dalamnya (Lindblom and Woodhouse, 1993). Konsep teori legitimasi mengisyaratkan bahwa antara pemerintah dan publik terdapat kontrak sosial dimana kontrak tersebut bisa hancur. Di dalam konteks pengadaan publik, beberapa hal dapat menghancurkan legitimasi publik, antara lain jika pengadaan publik tidak transparan dan kompetitif atau belanja pemerintah tidak efisien.

Pengaruh Jumlah Peserta Tender terhadap Biaya Konstruksi

Ketika pekerjaan konstruksi ditenderkan dalam suatu proses tender yang kompetitif (*competitive tendering*), peningkatan jumlah peserta akan menghasilkan penawaran yang lebih agresif. Ketika jumlah kompetitor bertambah, yang berarti kompetisi meningkat, maka setiap peserta akan meningkatkan upayanya untuk memenangkan tender dengan cara menurunkan penawarannya. Menurut Athias (2007), peningkatan jumlah peserta tender (*bidder*) akan

mendorong penawaran yang lebih agresif, sehingga sampai batas tertentu, ketika jumlah peserta tender cukup banyak, maka lelang mendekati hasil yang efisien. Dengan kata lain, peningkatan jumlah peserta akan menurunkan penawaran pemenang yang artinya mengurangi biaya konstruksi. Oleh karena itu, penulis merumuskan hipotesis pertama sebagai berikut:

H1 : Jumlah peserta tender berpengaruh negatif terhadap biaya konstruksi publik

Rumusan hipotesis tentang pengaruh negatif dari peningkatan jumlah peserta tender terhadap biaya konstruksi mengandung arti bahwa setiap peningkatan jumlah peserta tender akan mengakibatkan penurunan biaya konstruksi. Sebaliknya setiap terjadi penurunan jumlah peserta tender akan mengakibatkan terjadinya peningkatan biaya konstruksi. Implikasinya pada upaya peningkatan efisiensi belanja pemerintah adalah pentingnya mengembangkan praktik pengadaan publik yang mendorong peningkatan partisipasi masyarakat, baik badan usaha maupun perorangan. Hipotesis pertama merupakan fokus utama penelitian ini karena jumlah peserta tender secara langsung merepresentasikan kompetisi pengadaan publik sehingga pengaruhnya pada biaya konstruksi menggambarkan pengaruh kompetisi pengadaan publik terhadap belanja pemerintah.

Pengaruh Jarak Peserta Tender terhadap Biaya Konstruksi

Dalam kompetisi tender, terdapat asimetri biaya antar peserta tender. Perbedaan tersebut anatara lain timbul akibat lokasi peserta tender (Bajari, 2003). Peserta yang jaraknya lebih jauh dari lokasi proyek akan meningkatkan nilai penawarannya dengan asumsi bahwa mereka tidak memiliki tempat penyimpanan peralatan di dekat lokasi dan harus mengeluarkan biaya lebih besar untuk mengangkut peralatan ke lokasi proyek. Oleh karena itu, hipotesis kedua penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

H2 : Jarak peserta tender berpengaruh positif terhadap biaya konstruksi publik

Hipotesis tersebut mengandung implikasi bahwa semakin jauh jarak peserta tender ke lokasi proyek, maka akan semakin tinggi biaya konstruksi publik karena nilai penawaran akan semakin tinggi. Sebaliknya semakin dekat jarak peserta tender ke lokasi proyek, maka biaya konstruksi publik akan semakin rendah seiring dengan penurunan nilai penawaran. Dari sudut pandang ini, upaya untuk menarik minat peserta dari luar daerah untuk ikut serta dalam proses tender di daerah lain akan meningkatkan belanja pemerintah.

Pengaruh Aset Bersih Peserta Tender terhadap Biaya Konstruksi

Selain oleh faktor lokasi, perbedaan biaya antar peserta tender juga dapat diakibatkan oleh batasan kemampuan finansial (*financial capability constraint*) peserta tender. Peserta tender dengan aset bersih yang kecil mungkin akan menggunakan pembiayaan jangka pendek dari pihak luar, perbankan misalnya, untuk mendanai proyek. Karena pembiayaan pihak ketiga meningkatkan biaya modal yang harus ditanggung, maka peserta tender akan mengajukan penawaran lebih untuk menutupinya. Sementara itu peserta dengan aset bersih yang besar mungkin dapat menggunakan dananya sendiri sehingga mereka akan mengajukan penawarannya yang lebih rendah karena tidak harus menanggung biaya modal tambahan seperti peserta tender dengan aset bersih yang kecil. Oleh karena itu, hipotesis ketiga dirumuskan sebagai berikut:

H3 : Aset bersih peserta tender berpengaruh negatif terhadap biaya konstruksi publik

Hipotesis tersebut mengandung implikasi bahwa semakin besar aset bersih peserta tender, maka biaya konstruksi publik akan semakin rendah karena nilai penawaran akan semakin rendah. Sebaliknya semakin kecil aset bersih peserta tender, maka biaya konstruksi publik akan semakin tinggi seiring dengan peningkatan nilai penawaran. Dari sudut pandang ini, keterlibatan perusahaan-perusahaan besar dalam tender pekerjaan konstruksi membawa dampak positif bagi efisiensi belanja pemerintah.

Pengaruh Nilai Pekerjaan terhadap Biaya Konstruksi

Pada proyek-proyek yang nilainya kecil, peserta tender mungkin mengharapkan tingkat margin yang lebih besar karena nominal proyeknya kecil. Sebaliknya, pada proyek-proyek yang lebih besar, peserta tender mungkin akan merasa puas dengan tingkat keuntungan yang lebih kecil

karena nominalnya lebih besar. Katakanlah, peserta tender mungkin akan lebih suka mendapatkan 8% dari 1 milyar dari pada 10% dari 100 juta.

Disamping itu, nilai pekerjaan dapat berperan sebagai sinyal harga kepada calon peserta tender. Sinyal tersebut membuat informasi tentang nilai suatu proyek menjadi lebih pasti sehingga peserta tender lebih memiliki informasi biaya yang relevan dengan proyek yang diinginkan. Penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa ketika nilai dari suatu barang itu tidak pasti, nilai penawaran akhir akan lebih tinggi dari pada jika nilainya lebih pasti (Kamins, Dreze dan Folkes, 2004). Maka, hipotesis keempat dirumuskan sebagai berikut:

H4 : Nilai pekerjaan yang ditenderkan berpengaruh negatif terhadap biaya konstruksi publik

Hipotesis tersebut mengandung implikasi bahwa semakin besar nilai pekerjaan yang ditenderkan, maka biaya konstruksi publik akan semakin rendah karena nilai penawaran akan semakin rendah. Sebaliknya semakin kecil nilai pekerjaan yang ditenderkan, maka biaya konstruksi publik akan semakin tinggi seiring dengan peningkatan nilai penawaran. Dari sudut pandang ini, adalah lebih efisien bagi pemerintah untuk melakukan pekerjaan konstruksi dengan nilai yang lebih besar.

Pengaruh Simultan Jumlah, Jarak dan Aset Bersih Peserta Tender serta Nilai Pekerjaan terhadap Biaya Konstruksi

Disamping memiliki pengaruh secara individual, jumlah, jarak dan aset bersih peserta tender serta nilai pekerjaan yang ditenderkan juga berpengaruh secara simultan terhadap biaya konstruksi. Artinya, keempat variabel tersebut secara bersama-sama mempengaruhi biaya konstruksi. Atau dengan kata lain terdapat paling tidak satu dari keempat variabel independen (jumlah, jarak, dan aset bersih peserta tender serta nilai pekerjaan) yang mempengaruhi variabel dependen (biaya konstruksi). Berdasarkan hal tersebut, penulis merumuskan hipotesis simultan sebagai berikut:

H5 : Jumlah, jarak dan aset bersih peserta tender serta nilai pekerjaan yang ditenderkan berpengaruh secara simultan terhadap biaya konstruksi

METODE PENELITIAN

Variabel Penelitian

Penelitian ini menggunakan 5 variabel, yaitu variabel biaya konstruksi (*construction cost*), jumlah peserta tender, jarak peserta tender, aset bersih peserta tender dan nilai pekerjaan. Variabel biaya konstruksi merupakan variabel dependen sedangkan yang lainnya merupakan variabel independen. Biaya konstruksi digunakan untuk merepresentasikan belanja pemerintah dalam konteks pekerjaan konstruksi. Variabel ini diukur dengan rasio nilai penawaran pemenang terhadap Harga Perkiraan Sendiri (HPS). Jumlah peserta tender digunakan untuk merepresentasikan kompetisi pengadaan publik dalam konteks tender. Nilai variabel ini ditentukan berdasarkan jumlah penawaran yang masuk dalam suatu proses tender. Variabel jarak dan aset bersih peserta tender digunakan untuk merepresentasikan adanya perbedaan antar peserta dalam satu kompetisi tender. Jarak peserta tender menunjukkan perbedaan dalam hal lokasi, sedangkan aset bersih peserta tender menunjukkan perbedaan dalam hal kapasitas keuangan. Jarak peserta tender ditentukan berdasarkan jarak rata-rata semua peserta ke lokasi pekerjaan yang ditenderkan. Nilai aset bersih setiap peserta tender ditentukan berdasarkan nilai aset bersih yang tercantum dalam Sertifikat Badan Usaha (SBU) yang diterbitkan oleh Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi (LPJK). Variabel nilai pekerjaan digunakan untuk merepresentasikan perbedaan antara satu tender dengan tender lainnya dalam hal ukuran pekerjaan yang ditenderkan. Variabel ini diukur dengan menggunakan Harga Perkiraan Sendiri (HPS) atau *Owner Estimate* (OE). HPS/OE adalah perkiraan nilai pekerjaan konstruksi yang dibuat oleh pejabat pengadaan/Unit Layanan Pengadaan (ULP).

Populasi dan Sampel

Populasi penelitian ini adalah 200 pekerjaan konstruksi yang ditenderkan secara elektronik melalui fasilitas *e-tendering* Pusat Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE) Kementerian

Keuangan pada tahun 2011. Adapun sampel yang dipilih dari jumlah populasi tersebut dalam penelitian ini adalah sebanyak 50 pekerjaan konstruksi. Pemilihan sampel tidak dilakukan secara acak, tetapi sampel dipilih dengan mempertimbangkan kesesuaian dengan tujuan penelitian (*purposive sampling*). Pemilihan sampel menggunakan beberapa kriteria antara lain pengadaan menggunakan pelelangan umum, metode kualifikasi dengan pasca kualifikasi, dan menggunakan metode evaluasi dengan sistem gugur.

Pengambilan data dengan menggunakan kriteria tersebut (*purposive sampling*) dilakukan karena beberapa alasan. Pertama, berbagai metode pengadaan, kualifikasi, dan evaluasi yang digunakan dalam proses pengadaan publik memiliki karakteristik unik. Pelelangan umum dan pelelangan sederhana misalnya, keputusan mengenai siapa yang ikut serta dalam pelelangan berbeda pada kedua metode pengadaan tersebut dimana dalam pelelangan sederhana peserta yang ikut serta dalam pelelangan telah ditentukan terlebih dahulu dan dimuat dalam pengumuman/undangan. Oleh karena itu, hasil penelitian ini dirasa akan lebih kuat jika hanya dilakukan terhadap pelelangan yang serupa. Kedua, tender pekerjaan konstruksi yang memenuhi kriteria tersebut merupakan proses tender yang paling banyak dilakukan. Jadi, tender dengan kriteria tersebut merupakan mayoritas dalam populasi.

Metode Analisis

Analisis parsial dilakukan dengan menggunakan analisis regresi linear untuk mengetahui pengaruh parsial setiap variabel independen (jumlah, jarak, dan aset bersih peserta tender) terhadap variabel dependen (biaya konstruksi). *Analysis of Varians* (ANOVA) digunakan untuk menganalisis pengaruh simultan semua variabel independen terhadap variabel dependen. Analisis regresi dilakukan dengan menggunakan model sebagai berikut:

$$\text{Biaya} = a + b_1\text{Peserta} + b_2\text{LgJarak} + b_3\text{LgAset} + b_4\text{InvNilai} + e$$

Dimana:

Biaya	: Biaya konstruksi
Peserta	: Jumlah peserta tender
LgJarak	: Jarak peserta tender
LgAset	: Aset bersih peserta tender
InvNilai	: Nilai pekerjaan yang ditenderkan
e	: Error

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Deskripsi Sampel Penelitian

Sampel penelitian ini adalah 50 tender pekerjaan konstruksi yang dilaksanakan melalui fasilitas *e-tendering* Pusat Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE) Kementerian Keuangan tahun 2011. Tabel 1 mendeskripsikan komposisi pekerjaan konstruksi yang ditenderkan berdasarkan instansi yang melaksanakan pekerjaan tersebut. Dari tabel 1 kita bisa melihat bahwa sebanyak 42 (84%) pekerjaan konstruksi dikerjakan oleh unit kerja di lingkungan kementerian keuangan. Biaya yang dikeluarkan untuk pekerjaan konstruksi di Kementerian Keuangan relatif proporsional terhadap jumlahnya yaitu sebesar 82,76% dari total Rp97.888.000.000 biaya konstruksi. Gambaran yang tidak proporsional terlihat pada pekerjaan konstruksi di BKN dimana jumlahnya hanya 2% tetapi menelan biaya 9,41% dari total biaya. Itu artinya pekerjaan konstruksi yang dilaksanakan di BKN nilainya relatif besar. Hal sebaliknya terlihat pada Sekretariat Wakil Presiden RI dimana dengan jumlah pekerjaan sebanyak 4% biaya yang dikeluarkan hanya 0,69%.

Tabel 1
Deskripsi Sampel Berdasarkan Instansinya

No	Instansi	Jumlah Tender	Proporsi (persen)	Biaya Konstruksi (jutaan Rupiah)	Proporsi (persen)
1	Kementerian Keuangan	42	84,00	81.015	82,76
2	Kementerian Kelautan&Perikanan	3	6,00	4.967	5,07

3	BKN	1	2,00	9.207	9,41
4	Sekretariat Wapres RI	2	4,00	672	0,69
5	BPKP	1	2,00	1.227	1,25
6	LPSK	1	2,00	800	0,82
Jumlah		50	100,00	97.888	100,00

Sumber: Data sekunder diolah, 2013

Tabel 2 menunjukkan deskripsi sampel berdasarkan jenis pekerjaan yang ditenderkan. Dari tabel tersebut kita bisa melihat bahwa sebagian besar pekerjaan konstruksi yang ditenderkan adalah pekerjaan renovasi gedung kantor. Jenis pekerjaan tersebut mencakup 21 (42%) dari jumlah keseluruhan pekerjaan dengan biaya konstruksi yang dikeluarkan yang proporsional, yaitu sebesar 41,70% dari total biaya konstruksi. Sementara itu, gambaran tidak proporsional terlihat pada pekerjaan pembangunan asrama yang menghabiskan 16% dari total biaya konstruksi untuk melaksanakan 4 (8%) pekerjaan. Hal yang sebaliknya terlihat pada pekerjaan rehabilitasi rumah dinas yang hanya menghabiskan biaya 3,35% untuk mengerjakan 6 (12%) pekerjaan.

Tabel 2
Deskripsi Sampel Berdasarkan Jenisnya

No	Jenis Pekerjaan	Jumlah Tender	Proporsi (persen)	Biaya Konstruksi (jutaan Rupiah)	Proporsi (persen)
1	Renovasi Gedung	21	42,00	40.817	41,70
2	Pembangunan Gedung Kantor	8	16,00	19.427	19,85
3	Rehabilitas Rumah Dinas	6	12,00	3.280	3,35
4	Pembangunan Asrama	4	8,00	16.378	16,73
5	Renovasi Fasilitas Kantor	4	8,00	9.328	9,53
6	Pematangan Lahan	3	6,00	6.254	6,39
7	Pembangunan Fasilitas Kantor	3	6,00	1.982	2,02
8	Renovasi Asrama	1	2,00	422	0,43
Jumlah		50	100,00	97.888	100,00

Sumber: Data sekunder diolah, 2013

Deskripsi Variabel

Tabel 3 menggambarkan deskripsi statistik variabel-variabel yang digunakan dalam penelitian ini.

Tabel 3
Statistik Deskriptif

Variabel	Sampel	Minimum	Maksimum	Rata-Rata
Biaya konstruksi (milyar)	50	0,68	0,98	0,86
Jumlah peserta tender	50	3	11	5,72
Jarak (km)	50	3,45	664,34	9,89
Aset bersih (Milyar)	50	0,31	26,17	3,59
Nilai pekerjaan (Milyar)	50	0,28	11,75	2,24

Sumber: Output SPSS, 2013

Dari tabel di atas, diketahui bahwa biaya konstruksi yang terendah adalah 0,68. Artinya biaya konstruksi terendah yang harus dikeluarkan pemerintah adalah 68% dari Harga Perkiraan Sendiri (HPS) atau Owner Estimate (OE). Sedangkan biaya konstruksi tertinggi yang harus dikeluarkan pemerintah adalah 0,98 atau 98% dari HPS/OE. Tidak terdapat biaya konstruksi yang berada di atas 100% meskipun hal tersebut dimungkinkan terjadi. Hal ini karena walaupun penawaran di atas nilai HPS diperbolehkan sepanjang tidak melebihi pagu, namun penawaran tersebut akan dikalahkan penawaran lain yang lebih rendah. Sementara itu, rata-rata biaya

konstruksi adalah 0,86 atau 86%. Artinya, rata-rata pekerjaan konstruksi pemerintah hanya menelan biaya 86% dari biaya yang diperkirakan.

Jumlah peserta tender terendah adalah 3 peserta dalam satu tender. Jumlah tersebut adalah jumlah minimum yang ditentukan agar suatu proses tender dapat dilanjutkan berdasarkan ketentuan peraturan pengadaan publik yang berlaku saat ini. Jumlah peserta tender yang paling banyak dalam satu proses tender adalah 11 peserta tender. Sementara itu, jumlah rata-rata peserta tender yang ikut serta dalam satu proses tender adalah 5,72 peserta. Angka tersebut sebenarnya cukup mengembirakan mengingat reputasi pengadaan publik selama ini yang cenderung kolusif. Berdasarkan pengalaman, jumlah rata-rata peserta tender yang ikut serta dalam satu tender sebelum menggunakan *e-procurement* berkisar antara 4-5 peserta. Namun demikian jumlah 5,72 peserta dalam satu tender dalam penelitian ini menunjukkan tingkat partisipasi peserta tender masih jauh dari ideal. Dibandingkan dengan hasil penelitian Ohashi (2009) di Jepang misalnya, jumlah peserta tender berada pada angka 13,69 peserta dalam satu tender.

Satu proses tender yang dilakukan di pusat LPSE Kementerian Keuangan melibatkan peserta tender dengan jarak rata-rata paling dekat adalah 3,45 km dan paling jauh 664,34 km. Sedangkan rata-rata jarak peserta tender ke lokasi pekerjaan adalah 9,89 km. Artinya, rata-rata tender pekerjaan konstruksi dalam penelitian ini hanya diikuti oleh peserta tender dari area yang sama dengan lokasi pekerjaan. Hal ini tentunya menunjukkan rendahnya partisipasi peserta tender yang berasal dari luar daerah.

Nilai terendah aset bersih rata-rata peserta tender yang ikut serta dalam satu tender adalah 0,31 atau sebesar Rp310.000.000 dan yang tertinggi adalah Rp26.170.000.000 dan rata-rata Rp3.900.000.000. Artinya, rata-rata tender yang dilakukan di pusat LPSE melibatkan pengusaha kecil dan menengah. Ketentuan pengadaan publik, mengatur mengenai keterlibatan pengusaha kecil dan menengah dalam pengadaan publik. Paket pengadaan dengan nilai sampai dengan Rp1 milyar diperuntukan bagi pengusaha kecil dan menengah. Hal tersebut merupakan bagian dari upaya pemerintah untuk melindungi dan mengutamakan pengadaan bagi usaha kecil dan menengah.

Nilai terendah pekerjaan konstruksi yang ditenderkan melalui fasilitas *e-tendering* berdasarkan sampel ini adalah 0,28 atau sebesar Rp280.000.000. Angka tersebut hampir sama dengan batas ketentuan nilai pekerjaan konstruksi yang harus ditenderkan melalui pelelangan umum yaitu di atas Rp200.000.000. Tidak ada pekerjaan dengan nilai Rp200.000.000 atau kurang yang ditenderkan melalui pelelangan umum berdasarkan penelitian ini. Hal tersebut karena umumnya pelelangan umum dianggap memiliki sejumlah prosedur yang lebih sulit dibandingkan dengan pelelangan sederhana atau penunjukan langsung sehingga petugas pengadaan menghindari pelelangan umum untuk pekerjaan konstruksi dengan nilai sampai dengan Rp200.000.000, meskipun hal tersebut dimungkinkan. Sementara itu, nilai tertinggi pekerjaan konstruksi yang ditenderkan melalui fasilitas *e-tendering* adalah sebesar Rp11.750.000.000 sedangkan nilai rata-ratanya adalah Rp2.240.000.000.

Pembahasan Hasil Penelitian

Pengujian hipotesis secara parsial dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan analisis regresi linear. Tabel 4 memperlihatkan hasil regresi semua variabel independen terhadap variabel dependen yang digunakan.

Tabel 4
Hasil Analisis Regresi Linear

Variabel	Koefisien	Signifikansi ($\alpha = 5\%$)
Jumlah Peserta	-0,014	0,011
Jarak Peserta	0,022	0,208
Aset Bersih	-0,072	0,020
Nilai pekerjaan	-0,054	0,001

Sumber: Output SPSS, 2013

Hasil pengujian hipotesis pertama menunjukkan koefisien -0,014 dan nilai signifikansi 0,011. Karena nilai signifikansinya di bawah 0,05 maka dapat disimpulkan bahwa hipotesis

pertama diterima. Hasil ini menunjukkan bahwa jumlah peserta tender berpengaruh negatif terhadap biaya konstruksi. Arah hubungan jumlah peserta tender dengan biaya konstruksi yang negatif menunjukkan bahwa tender pengadaan publik melalui fasilitas *e-tenderring* kompetitif dan tidak kolusif. Dengan hasil ini, berarti peningkatan jumlah peserta tender (*competitors*) akan mengakibatkan penurunan biaya konstruksi. Hal ini konsisten dengan teori kompetisi dimana terjadi penurunan penawaran sebagai akibat dari peningkatan kompetisi (*copetition effect*). Hasil ini juga konsisten dengan penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Amaral (2012) namun berbeda dengan hasil penelitian Ohashi (2009). Hasil ini sekaligus menunjukkan bahwa kompetisi pengadaan publik berpengaruh negatif terhadap belanja pemerintah.

Hasil pengujian hipotesis kedua menunjukkan koefisien 0,022 dan nilai signifikansi 0,208. Karena nilai signifikansinya di atas 0,05 maka dapat disimpulkan bahwa hipotesis kedua ditolak. Hasil ini menunjukkan bahwa jarak peserta tender tidak berpengaruh terhadap biaya konstruksi. Dengan hasil ini berarti biaya konstruksi itu tidak berbeda (bervariasi) antara tender yang diikuti peserta yang jauh atau yang dekat. Hasil ini tentunya tidak sesuai dengan teori yang menyatakan bahwa jika jarak suatu perusahaan ke lokasi pekerjaan lebih jauh, maka perusahaan tersebut harus menanggung biaya yang lebih besar dari perusahaan lainnya karena perusahaan tersebut harus memindahkan peralatannya dari gudang ke lokasi pekerjaan. Jika biayanya lebih besar, tentu perusahaan tersebut akan meningkatkan nilai penawarannya untuk menutupi biaya tersebut.

Hasil penelitian ini berbeda dengan penelitian Ohashi yang menunjukkan bahwa jarak berpengaruh negatif terhadap biaya konstruksi. Hasil ini juga berbeda dengan penelitian Bajari (2003) yang menunjukkan bahwa jarak merupakan salah satu penyebab timbulnya asimetri peserta tender, yang berarti bahwa lokasi perusahaan mempengaruhi biaya konstruksi. Ketidadaan pengaruh tersebut antara lain disebabkan perbedaan tingkat efisiensi operasional antar peserta tender. Biasanya perusahaan yang ikut serta dalam tender di luar daerah tempat kedudukannya adalah perusahaan besar yang beroperasi dalam skala luas. Perusahaan yang seperti ini biasanya adalah perusahaan yang lebih efisien dalam operasional bisnisnya sehingga dapat bersaing dengan perusahaan yang lokasinya dekat karena memiliki keunggulan efisiensi. Disamping itu, hasil ini juga bisa digunakan sebagai indikator adanya *slack* dalam penyusunan anggaran, dalam hal ini penyusunan HPS. Adanya *slack* dalam penyusunan HPS memungkinkan perusahaan untuk tetap memperoleh keuntungan meskipun penawaran yang diajukan sangat rendah.

Hasil pengujian hipotesis ketiga menunjukkan koefisien -0,072 dan nilai signifikansi 0,020. Karena nilai signifikansinya di bawah 0,05 maka dapat disimpulkan bahwa hipotesis ketiga diterima. Hasil ini menunjukkan bahwa aset bersih peserta tender berpengaruh negatif terhadap biaya konstruksi. Dengan hasil ini berarti semakin besar ukuran bisnis perusahaan yang ikut serta dalam tender, maka akan semakin kecil biaya konstruksi yang harus ditanggung pemerintah. Hasil penelitian ini berbeda dengan penelitian Ohashi. Penelitian tersebut mengungkapkan bahwa kapasitas finansial perusahaan, Ohashi menggunakan ukuran tingkat utilisasi, tidak berpengaruh terhadap biaya konstruksi. Hasil ini sekaligus menunjukkan keunggulan efisiensi perusahaan besar dibanding perusahaan kecil dalam hal efisiensi proses dan efisiensi pendanaan.

Hasil pengujian hipotesis keempat menunjukkan koefisien -0,054 dan nilai signifikansi 0,001. Karena nilai signifikansinya di bawah 0,05 maka dapat disimpulkan bahwa hipotesis keempat diterima. Hasil ini menunjukkan bahwa nilai pekerjaan yang ditenderkan berpengaruh negatif terhadap biaya konstruksi. Dengan hasil ini berarti semakin besar nilai pekerjaan yang ditenderkan, maka biayanya akan semakin murah. Untuk pekerjaan yang nilainya besar, peserta tender mungkin akan merasa puas dengan tingkat keuntungan yang lebih kecil karena nominalnya besar. Sebaliknya, untuk pekerjaan yang nilainya kecil, peserta mungkin mengharapkan tingkat keuntungan yang lebih besar karena nominalnya kecil.

Pengujian hipotesis kelima dilakukan dengan *analysis of varians* (ANOVA) yang hasilnya dapat dilihat pada tabel 5 berikut ini:

Tabel 5
Hasil Analysis of Varians (ANOVA)

Model	F	Signifikansi ($\alpha = 5\%$)
Regresi	5,145	0,002

Sumber: Output SPSS, 2013

Tabel 5 menunjukkan nilai f sebesar 5,145 dengan nilai signifikansi 0,002. Karena nilai signifikansinya di bawah 0,05 maka dapat disimpulkan bahwa hipotesis kelima diterima. Hasil ini menunjukkan bahwa jumlah, jarak dan aset bersih peserta tender serta nilai pekerjaan yang ditenderkan secara bersama-sama (simultan) berpengaruh terhadap biaya konstruksi. Dengan hasil ini berarti terdapat paling tidak satu dari empat variabel independen yang mempengaruhi biaya konstruksi. Hasil ini didukung oleh hasil uji parsial (uji t) yang menunjukkan bahwa tiga dari empat variabel independen berpengaruh signifikan terhadap variabel dependen dan hanya satu variabel independen yang tidak berpengaruh signifikan. Jumlah dan aset bersih peserta tender serta nilai pekerjaan merupakan tiga variabel yang mempengaruhi biaya konstruksi. Sementara itu jarak peserta tender tidak memiliki pengaruh terhadap biaya konstruksi. Dengan hasil ini berarti uji f konsisten dengan uji t -nya.

Hasil ini juga sesuai dengan hasil penelitian Ohashi (2009) tentang pekerjaan konstruksi di Jepang dalam hal pengaruh simultan dari semua variabel independen terhadap variabel dependen. Namun hasilnya berbeda dalam hal variabel independen mana yang berpengaruh. Penelitian Ohashi melaporkan hasil dimana variabel jumlah dan jarak peserta tender berpengaruh signifikan pada level signifikansi 5%. Sementara dalam penelitian ini jarak peserta tender tidak berpengaruh. Sementara itu, dalam penelitian Ohashi variabel tingkat utilisasi (dalam penelitian ini menggunakan variabel aset bersih), variabel harga maksimum (dalam penelitian ini menggunakan variabel nilai pekerjaan) disimpulkan tidak memiliki pengaruh signifikan.

Penelitian ini memiliki beberapa implikasi terhadap upaya peningkatan efisiensi belanja pemerintah. Pertama, dalam upaya untuk mengurangi belanja pemerintah, dengan kata lain meningkatkan efisiensi belanja, adalah penting untuk mendorong partisipasi dalam kompetisi tender pengadaan publik. Akan tetapi, tidak perlu mendorong keterlibatan peserta yang lokasinya jauh atau peserta dari luar daerah. Kedua, untuk meningkatkan efisiensi belanja, pekerjaan konstruksi harus disusun dalam paket-paket pekerjaan yang nilainya besar. Dengan kata lain, tidak memecah-mecah pekerjaan menjadi paket-paket pekerjaan yang lebih kecil. Ketiga, pengadaan publik harus melibatkan perusahaan besar karena akan lebih efisien. Yang ketiga ini tentu saja bertentangan dengan kebijakan pemerintah untuk melindungi usaha kecil dan menengah. Akan tetapi, hal tersebut tidak harus terjadi jika pengusaha kecil mampu meningkatkan efisiensinya. Oleh karena itu, upaya untuk mengutamakan usaha kecil dan menengah dalam pengadaan publik hendaknya diimbangi dengan upaya usaha kecil dan menengah untuk meningkatkan efisiensi.

KESIMPULAN

Hasil penelitian ini membuktikan bahwa jumlah dan aset bersih peserta tender serta nilai pekerjaan berpengaruh negatif terhadap biaya konstruksi publik. Sementara itu, jarak peserta tender tidak berpengaruh terhadap biaya konstruksi. Penelitian ini juga membuktikan bahwa jumlah, jarak, dan aset bersih peserta tender serta nilai pekerjaan secara simultan berpengaruh terhadap biaya konstruksi. Dengan hasil ini berarti bahwa peningkatan kompetisi, yaitu dengan meningkatnya jumlah peserta tender, berpengaruh negatif terhadap belanja pemerintah. Pengaruh ini dikuatkan oleh adanya asimetri antar peserta dalam hal kapasitas keuangan (aset bersih) dan antar tender dalam hal nilai pekerjaan yang ditenderkan yang juga berpengaruh negatif.

Penelitian ini memiliki dua keterbatasan yang utama. Pertama, dengan tidak diterimanya hipotesis tentang pengaruh jarak peserta tender terhadap biaya konstruksi publik maka model penelitian ini menjadi kurang sempurna dari perspektif *goodness of fit*-nya. Analisis regresi menunjukkan angka *adjusted R square* sebesar 0,25 yang berarti bahwa variasi jumlah dan aset bersih peserta tender serta nilai pekerjaan hanya mampu menjelaskan variasi biaya konstruksi sebesar 25%. Kedua, berkaitan dengan metode pengambilan sampel dengan menggunakan *pupossive sampling*. *Purpossive sampling* membatasi *power of significant* penelitian ini karena hal itu berarti penelitian ini tidak sepenuhnya memenuhi asumsi regresi linear. Itu artinya penelitian ini tidak representatif terhadap populasi dan karenanya tidak bisa digunakan untuk mengeneralisir hasil penelitian pada populasi. Dengan kata lain, penelitian ini hanya dapat digunakan untuk menjelaskan tender pekerjaan konstruksi yang menggunakan metode pelelangan umum, kualifikasi dengan pasca kualifikasi, dan evaluasi penawaran dengan sistem gugur.

Berkaitan dengan keterbatasan yang pertama, penulis menyarankan dimasukkannya 2 variabel baru. Pertama, jangka waktu penyelesaian pekerjaan (*contract length*) yaitu waktu yang

dibutuhkan untuk menyelesaikan pekerjaan konstruksi. Kedua, kemenangan sebelumnya (*past win*) yaitu pengalaman peserta tender dalam mengajukan penawaran dan memenangkan tender. Adapun berkenaan dengan metode pengambilan sampel penulis menyarankan penggunaan *random sampling* pada penelitian selanjutnya.

REFERENSI

- Amaral, M., Saussier, S., Billon, A.Y. 2011. Expected Number of Bidders and Winning Bids: Evidence from the London Bus Tendering Model. *Journal of Transport, Economics and Policy*. Vol Forthcoming 2011.
- Armstrong M., and Sappington D.E. 2006. Regulation, Competition and Liberalization. *Journal of Economic Literature*, Vol. 44, No. 2, p. 325-356.
- Athias, L., and Nunez, A. 2007. The More the Merrier? Number of Bidders, Information Dispersion, Negotiation and Winner's Curse in Toll Road Concessions. Munich Personal RePEc Archive.
- Bajari, P., and Ye, L. 2003. Deciding between competition and collusion. *Review of Economics and Statistics*, Volume 85, p. 971-989.
- Hui, W.S., R. Othman, N. Omar, R.A. Rahman, N.H. Haron. 2011. Procurement issues in Malaysia. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 24 No. 6, p. 567-593.
- Kamins, M.A., Dreze, X., Folkes, V.S. 2004. A Field Study of the Effects of Minimum and Reserve Prices on Internet Auction Bids. *Journal of Consumer Research*, Vol. 30 (4), p. 622-628.
- Lindblom, C.E., and Woodhouse., E.J. 1993. The Policy-Making Process, 3rd. ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Milgrom, P.R., and Weber, R.J. 1982. A Theory of Auctions and Competitive Bidding. *Econometrica*, Vol. 50, No. 5, p. 1089-1122
- Ohashi, H. 2009. Effects of Transparency in Procurement Practices on Government Expenditure: A Case Study of Municipal Public Works. Springer Science and Bussiness Media. Diakses tanggal 13 Maret 2012 melalui Springerlink.
- Raimi, L., Suara, I. B., Fadipe, A.O.2013. Role of Economic and Financial Crimes Commission (EFCC) and Independent Corrupt Practices & Other Related Offences Commission (ICPC) at Ensuring Accountability and Corporate Governance in Nigeria. *Journal of Business Administration and Education*, Vol. 3, No. 2, p. 105-122.
- Therkildsen, Ole. 2001. Efficiency, Accountability and Implementation: Public Sector Reform in East and Southern Africa. United Nations Research Institute for Social developement. Diakses tanggal 14 April 2013.
- Vries, M.S., and Sobis, I. 2010. Responsible Public Accountability through Soft Steering. Makalah yang pada The Fourth International Conference on "Public Management in 21st century: Opportunities and Challenges". Diakses tanggal 27 Maret 2013.
- Wilmshurst, T.D., and Frost, G.R. 2000. Corporate Environmental Reporting: A Test of Legitimacy Theory. *Accounting, Auditing & Accountability Journals*, Vol. 13, No. 1, p. 10-26.